genügen die in der Begründung enthaltenen Unrichtigkeiten noch nicht für die Wertung, dass die Begründung den Anforderungen aus § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW nicht genüge.

## 6. Kostendeckungsvorschlag

Gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW muss das Bürgerbegehren einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag über die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten.

Ein hinreichender Kostendeckungsvorschlag im Sinne dieser Vorschrift setzt nach der oben (unter 4.) zitierten Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Münster die Kongruenz mit der gestellten Frage voraus. Wie unter 4. dargelegt wurde, ist diese Kongruenz nicht gegeben. Das Bürgerbegehren enthält deshalb keinen hinreichenden Kostendeckungsvorschlag.

Unabhängig davon bestehen Bedenken gegen den Kostendeckungsvorschlag auch deshalb, weil der Rat am 06.12.2010 zu dem in dem Entwurf des Haushaltssicherungskonzepts enthaltenen Vorschlag, die Zahl der Dezernate von vier auf drei zu reduzieren, unter TOP 15.25 den Beschluss gefasst hat:
„Die Anzahl der Dezernate wird zunächst beibehalten."
Die Realisierung des Finanzierungsvorschlags erfordert nicht nur eine Änderung der Hauptsatzung der Stadt Leverkusen, sondern auch eine von diesem Ratsbeschluss abweichende Entscheidung. Das Bürgerbegehren richtet sich jedoch jedenfalls nicht ausdrücklich gegen diese Entscheidung. Inzwischen ist die Frist nach § 26 Abs. 3 Satz 2 GO NRW für ein gegen die Entscheidung des Rates über die Beibehaltung der Anzahl der Dezernate gerichtetes Bürgerbegehren abgelaufen.

## 7. Ausschlussgründe

§ 26 Abs. 5 GO NRW schließt ein Bürgerbegehren über bestimmte Gegenstände aus. In Betracht zu ziehen ist aus diesem Katalog nur der Ausschlussgrund des § 26 Abs. 5 Nr. 1 GO NRW. Danach ist ein Bürgerbegehren unzulässig über die innere Organisation der Gemeindeverwaltung.

Das Oberverwaltungsgericht Münster hat im Beschluss vom 12.02.1996 zur Interpreta-
tion von § 26 Abs. 5 Nr. 1 GO NRW ausgeführt:
> „Angesichts der Wortwahl, die den betroffenen Bereich durch die Begriffe , innere Organisation' und, Gemeindeverwaltung' eingrenzt, spricht viel dafür, dass er beschränkt ist auf die traditionellen Gegenstände der Orga-nisations- und Geschäftsleitungsgewalt, deren Ausübung bestimmt wird durch fachlich-technische Zweckmäßigkeitserwägungen der Behördenleitung. Für diese Auslegung spricht auch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift. In der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs heißt es, ordnungspolitische Erwägungen sprächen dafür, dass die innere Organisation der Gemeinde im Rahmen der Kommunalverfassung von den zuständigen Organen festzulegen sei.
> Vgl. LT-Drs. 11/4983, S. 1, 8.
> Die Beibehaltung der sogenannten kommunalen Doppelspitze betrifft nicht die Organisations- und Geschäftsleitungsgewalt, sondern stellt eine kommunalverfassungsrechtliche Grundentscheidung dar."

OVGE 45, 230, 231.
Das Verwaltungsgericht Münster hat sich zunächst in einem Urteil vom 02.06.2004

- 1 K 51/03-juris
kritisch zu diesen Erwägungen des Oberverwaltungsgerichts geäußert und die Auffassung vertreten, die innere Organisation der Gemeindeverwaltung im Sinne von § 26 Abs. 5 Nr. 1 GO NRW umfasse ,,die gesamte innere Verwaltungsstruktur der Gemeinde". Der Begriff der Organisation der Gemeindeverwaltung sei nicht auf die Tätigkeit des Bürgermeisters und der (weiteren) Beamten, Angestellten und Arbeiter der Gemeinde zu beschränken. Das Gesetz lasse es auch nicht zu, danach zu differenzieren, "ob das Organ und die Behörde Bürgermeister oder ob der Rat betroffen ist". Zur inneren Organisation der Gemeindeverwaltung gehöre daher auch die Bestimmung der Zahl der Beigeordneten. Von dieser Auffassung ist das Verwaltungsgericht Münster in einem Urteil vom 06.03.2009

$$
-1 \text { K } 2121 / 08-\text { juris }
$$

teilweise wieder abgerückt. Es hat sich den angedeuteten Erwägungen des Oberverwaltungsgerichts angeschlossen und zur Begründung u.a. ausgeführt: Die Verwendung der Begriffe „innere Organisation" und „Gemeindeverwaltung" weise „auf ein organisato-risch-strukturbezogenes" und gerade nicht weites „funktionell dynamisches" Verständ-
nis des Begriffs „Gemeindeverwaltung" im Sinne einer Tätigkeit für die Gemeinde hin. Zweck der Vorschrift sei es, die Funktionsfähigkeit des gemeindlichen Verwaltungshandelns und den Kernbereich organschaftlicher Tätigkeitsbefugnisse zu wahren. Diese Auslegung werde auch durch die Begründung des Gesetzentwurfs nahegelegt, nach dem „die innere Organisation der Gemeinde im Rahmen der Kommunalverfassung von den zuständigen (also gewählten) Organen festzulegen sei". Außerdem sei § 26 Abs. 5 Nr. 1 GO NRW ,als Ausnahmevorschrift eng auszulegen, um Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Ausdruck direkter Demokratie in möglichst weitem Umfang für solche Fragen zuzulassen, die wie die Frage der Außenvertretung und Repräsentation der Ge meinde den Bürger unmittelbar berühren". Deshalb sei ein Bürgerbegehren zur Festlegung der Zahl der Beigeordneten zulässig.

Mit einem Bürgerbegehren, das die Erhaltung einzelner Organisationselemente der Verwaltung unterhalb der Dezernate betrifft, hat sich die Rechtsprechung bisher nicht befasst. In der Literatur wird angenommen, dass ein solches Bürgerbegehren die innere Organisation der Gemeindeverwaltung betreffe und deshalb durch § 26 Abs. 5 Nr 1 GO NRW ausgeschlossen sei
> von Lennep in Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 26 Anm. VI. 1.; Wansleben in Held u.a., Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, § 26 GO Anm. 3.1.1.

Diese Auffassung verdient Zustimmung und wird auch durch die oben wiedergegebenen Erwägungen in dem Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 12.02.1996 gestützt. Denn die Entscheidung über die Aufrechterhaltung einzelner Organisationselemente unterhalb der Dezernatsebene gehört zu den traditionellen Gegenständen der Organisations- und Geschäftsleitungsgewalt. Diese ist gemäß § 62 Abs. 1 Satz 3 GO NRW dem Bürgermeister zugewiesen. Trifft der Rat eine Entscheidung, die eine solche Angelegenheit betrifft, so greift er damit in die Kompetenzen des Bürgermeisters aus § 62 Abs. 1 Satz 3 GO NRW ein
vgl. auch Plückhahn in Held u.a., § 62 Anm. 4.2.
Durch eine solche Entscheidung des Rates erhält die Angelegenheit aber keine andere Qualität. Ob tatsächlich der Rat oder der Bürgermeister eine Organisationsentscheidung getroffen hat, ist für die Beurteilung der Frage, ob diese Entscheidung die innere Organisation der Gemeindeverwaltung betrifft, nicht maßgebend. Diese zutreffende Erkennt-
nis aus seinem Urteil vom 02.06.2004 hat das Verwaltungsgericht Münster in seinem Urteil vom 06.03.2009 nicht aufgegeben.

Die Entscheidung, das Bürgerbüro Opladen zu schließen, betrifft ein - sehr kleines Organisationselement der Gemeindeverwaltung. Sie gehört zu den traditionellen Gegenständen der Organisations- und Geschäftsleitungsgewalt, deren Ausübung durch fachlich-technische Zweckmäßigkeitserwägungen der Behördenleitung bestimmt wird. Der Bürgermeister hätte diese Entscheidung auch in eigener Zuständigkeit treffen können. Das vom Verwaltungsgericht Münster im Urteil vom 06.03.2009 vertretene „orga-nisatorisch-strukturbezogene" Verständnis von § 26 Abs. 5 Nr. 1 GO NRW spricht deshalb dafür, diese Entscheidung in den Anwendungsbereich von § 26 Abs. 5 Nr. 1 GO NRW einzubeziehen. Die Begründung des Gesetzentwurfs unterstützt diese Beurteilung. Die Erwägung, § 26 Abs. 5 Nr. 1 GO NRW sei als Ausnahmevorschrift eng auszulegen, führt nicht zu einem abweichenden Ergebnis. Die Entscheidung über die Schließung des Bürgerbüros berührt zwar den Bürger unmittelbar. Dies gilt aber für viele organisatorische Entscheidungen, die zweifelsfrei in den Anwendungsbereich von § 26 Abs. 5 Nr. 1 GO NRW fallen, wie z.B. auch Entscheidungen über die personelle Besetzung oder Öffnungszeiten einzelner Dienststellen.

Das Bürgerbegehren ist deshalb gemäß § 26 Abs. 5 Nr. 1 GO NRW unzulässig.

## 8. Ergebnis

Das Bürgerbegehren ist aus mehreren voneinander unabhängigen Gründen unzulässig:
Die zu beantwortende Frage und der Kostendeckungsvorschlag sind nicht kongruent. Dadurch ist für die Bürger unklar, worüber sie entscheiden sollen. Außerdem führt diese Inkongruenz dazu, dass das Bürgerbegehren keinen hinreichenden Kostendeckungsvorschlag enthält.

Das Bürgerbegehren ist gemäß § 26 Abs. 5 Nr. 1 GO NRW unzulässig, weil es sich auf die innere Organisation der Gemeindeverwaltung bezieht.

Im übrigen ist zweifelhaft, ob das Bürgerbegehren eine hinreichende Begründung enthält, weil die Begründung unzutreffende Elemente enthält.

Mit freundlichen Grüßen
(Dr. Bracher)
Rechtsanwalt

